

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

L'aide sociale et les (candidats) réfugiés

Fierens, Jacques

Published in:
Actualités de droit social

Publication date:
1999

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Fierens, J 1999, L'aide sociale et les (candidats) réfugiés. Dans *Actualités de droit social*. Commission Université Palais, Numéro XXXII, Formation Permanente CUP, Liège, p. 53-88.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

***L'AIDE SOCIALE
ET LES (CANDIDATS) RÉFUGIÉS***

**Jacques FIERENS,
avocat,
chargé de cours aux F.U.N.D.P. et
chargé de cours adjoint à l'U.Lg.**

SOMMAIRE

INTRODUCTION

QUELQUES DISTINCTIONS NÉCESSAIRES	57
---	----

SECTION I

LE MINIMUM DE MOYENS D'EXISTENCE	59
--	----

SECTION II

L'AIDE SOCIALE SENSU STRICTO	61
------------------------------------	----

A <i>Rappel des principes</i>	61
-------------------------------------	----

B <i>Le droit à l'aide sociale limité ou la folle aventure de l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976</i>	63
--	----

1. <i>La loi du 28 juin 1984</i>	63
--	----

2. <i>La loi du 30 décembre 1992</i>	64
--	----

a) <i>La restriction</i>	64
--------------------------------	----

b) <i>L'arrêt de la Cour d'arbitrage du 29 juin 1994</i>	65
--	----

c) <i>Le contenu de l'aide sociale limitée</i>	66
--	----

d) <i>L'ordre «définitif» de quitter le territoire</i>	66
--	----

3. <i>La loi du 15 juillet 1996</i>	69
---	----

a) <i>La modification législative</i>	69
---	----

b) <i>Le contenu de l'aide sociale limitée</i>	71
--	----

c) <i>Les controverses jurisprudentielles</i>	72
---	----

d) <i>L'annulation des mots «exécutif» de l'article 57, § 2</i>	75
---	----

SECTION III

AUTRES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 15 JUILLET 1996 APPLICABLES AUX (CANDIDATS) RÉFUGIÉS	81
CONCLUSIONS	83
BIBLIOGRAPHIE	85

Or la législation même qui détermine toute valeur doit avoir précisément pour cela une dignité, c'est-à-dire une valeur inconditionnée, incomparable, que traduit le mot de respect, le seul qui fournisse l'expression convenable de l'estime qu'un être raisonnable en doit faire. L'autonomie est donc le principe de la dignité de la nature humaine et de toute nature raisonnable.

E. KANT, *Fondements de la métaphysique des mœurs*.

Introduction

Quelques distinctions nécessaires

1. Au sein de l'aide sociale *sensu lato*, il y a lieu de distinguer nettement le minimum de moyens d'existence (loi du 7 août 1974 instituant un minimum de moyens d'existence) et l'aide sociale *sensu stricto* (loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale), qui sont de nature différente et sont régis par des conditions légales distinctes.

2. *Ratione personae*, la situation du réfugié reconnu est évidemment différente de celle du candidat au statut. Ce dernier peut, par ailleurs, être soit dans l'attente d'une décision de l'Office des étrangers, soit dans l'attente d'une décision de la Commission permanente de recours des réfugiés, soit encore avoir introduit un recours en suspension ou en annulation devant le Conseil d'Etat contre un refus qui lui aurait été notifié; enfin, il peut n'avoir exercé aucun recours ou avoir échoué dans leur mise en œuvre. Un étranger peut, en outre, séjourner légalement ou illégalement sur le territoire du Royaume. Il peut aussi séjourner irrégulièrement, ce terme visant la situation de l'étranger qui a droit au séjour ou à l'établissement, mais sans disposer actuellement du titre correspondant.

3. Rappelons par ailleurs que c'est un abus de langage, auquel succomberont même la Cour de cassation et le Conseil d'Etat, indice d'une méconnaissance du droit applicable, de parler de «réfugié politique» ou d'un candidat réfugié politique». La Convention de Genève du 28 juillet 1951 ne prévoit nullement que la crainte de persécution doive être de nature politique (1).

(1) Voy. à ce sujet, J.-Y. CARLIER et alii. *Qu'est-ce qu'un réfugié ?*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

Section I

Le minimum de moyens d'existence

4. Lors du vote de la loi du 7 août 1974 instituant un minimum de moyens d'existence, seules les personnes de nationalité belge pouvaient y prétendre. Le champ d'application a été étendu par arrêté royal du 27 mars 1987 à certains ressortissants des pays membres de l'Union européenne (2), aux apatrides et aux réfugiés reconnus au sens de l'article 49 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. En ce qui concerne plus spécifiquement les réfugiés, il y va d'une mise en œuvre de l'article 24 de la Convention de Genève.

5. Les choses, ici, sont donc en principe simples : seul un réfugié reconnu aurait droit au minimum de moyens d'existence. En seraient exclus les candidats réfugiés, quels que soient le stade de la procédure ou les recours introduits.

6. Cette solution à première vue évidente pourrait néanmoins être remise en question suite à l'arrêt *Gaygusuz* du 16 septembre 1996, rendu par la Cour européenne des droits de l'homme (3). En l'espèce, le requérant, ressortissant turc, s'était vu refuser par les autorités autrichiennes une «allocation d'urgence», au seul motif qu'il ne possédait pas la nationalité autrichienne et qu'il ne tom-

(2) Le minimum n'est pas un droit de tous les ressortissants de l'Union. L'arrêté royal du 27 mars 1987 l'étend aux bénéficiaires du règlement (C.E.E.) n° 1612/68 du 15 octobre 1968 du Conseil relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, c'est à dire, en résumé, aux ressortissants des Etats membres reconnus comme travailleurs au sens du Traité de Rome. Voy. à ce sujet, S. VAN RAEPENBUSCH, «Le champ d'application personnel du règlement (C.E.E.) n° 1408/71 et la citoyenneté européenne: du travailleur migrant au citoyen européen», *J.T.T.*, 1997, pp. 1-7. Du même, *La sécurité sociale des personnes qui circulent à l'intérieur de la Communauté économique européenne*, Bruxelles, Story-Scientia, 1991. J. FIERENS, «L'Europe de Maastricht et l'aide sociale ou Aristote hémiplégique», dans *L'aide sociale dans la dynamique du droit*, Bruxelles, De Boeck Université, 1995, pp. 309-346.

(3) *J.T. dr. eur.*, 1996 (abrégeé), p. 211; *I.D.J.*, 1997, liv. 4, p. 79; T. Vreemd., 1996, p. 332; *Rec. Cour eur. D.H.*, 1996, IV, p. 1129; *Droit en Quart Monde*, mars 1997, n° 14, p. 17 et obs. Geneviève Pletquin.

bait pas sous le couvert d'une des exceptions à cette condition prévues par la législation en cause. À l'époque des faits, l'allocation d'urgence constituait une aide versée aux personnes n'ayant plus droit aux allocations de chômage, afin de leur assurer un revenu minimum. La Cour dit pour droit que l'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 1er du Protocole n°1, s'applique en l'espèce et a été violé. Elle estime que le droit à l'allocation d'urgence - dans la mesure où il est prévu par la législation applicable - est un droit patrimonial au sens de l'article 1er du Protocole n°1. Cette disposition s'applique par conséquent sans qu'il faille se fonder uniquement sur le lien qui existe entre l'attribution de l'allocation d'urgence et l'obligation de payer «des impôts ou autres contributions». La Cour a également jugé que le requérant ayant été exclu du bénéfice de l'allocation d'urgence en vertu d'une distinction relevant de l'article 14, à savoir la nationalité, cette disposition est donc également applicable. La Cour a considéré qu'aucune justification objective et raisonnable ne justifiait la distinction faite sur la base de la nationalité par la loi autrichienne en cause et donc que cette distinction est discriminatoire au sens de l'article 14.

7. La prestation autrichienne s'apparentait manifestement à une aide sociale. Toutefois, cette avance, comme l'allocation de chômage elle-même, était conditionnée par le versement antérieur de cotisations. Si la question de la condition de nationalité était soumise à la Cour européenne au sujet d'une prestation non contributive, comme le minimum de moyens d'existence belge, que déciderait-elle ? Cette condition s'en trouverait-elle du coup justifiée objectivement et raisonnablement ? La motivation de l'arrêt laisse entendre que non.

Section II

L'aide sociale sensu stricto

A. Rappel des principes

8. On entend par aide sociale *sensu stricto*, celle qui est octroyée sur la base de la loi du 8 août 1976 organique des centres publics d'aide sociale, plus particulièrement des articles 1er et 57 et suivants.

9. En application de l'article 23 de la Convention de Genève, l'aide sociale est acquise au réfugié reconnu: «*Les Etats contractants accorderont aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire le même traitement en matière d'assistance et de secours publics qu'à leurs nationaux*».

10. Lors de la mise en vigueur de la loi du 8 août 1976, la nationalité de la personne concernée, son éventuel statut de réfugié ou de candidat réfugié n'importaient d'ailleurs pas. Le législateur était logique avec lui-même : si le droit à l'aide sociale est celui qui doit garantir le respect de la dignité humaine (art. 1er), si la loi du 8 juillet 1976 est une mise en œuvre des engagements internationaux de la Belgique en matière de droits fondamentaux (4), même un étranger en séjour illégal a le droit de ne pas subir une situation indigne d'un être humain (5). Le filtrage destiné à écarter l'épouvantail d'une Belgique transformée en C.P.A.S. planétaire se trouve plus logiquement dans la loi du 15

(4) Voy. J. FIERENS, «Droit à l'aide sociale et droits de l'homme», *J.T.*, 1984, pp. 169-176. P. SENAËVE, D. SIMOENS et H. FUNCK insistent davantage sur la prétendue «sélectivité» du principe de respect de la dignité humaine mais retiennent la même solution. *Le droit au minimum et à l'aide sociale accordés par les C.P.A.S.*, éd. La Chancé avec mises à jour, n°s 484 et ss., et les réf.

(5) On sait par ailleurs que l'article 23 de la Constitution a introduit dans notre charte fondamentale l'expression du principe général de droit du respect de la dignité humaine. L'alinéa 1er de l'article 23 de la Constitution, auquel des effets immédiats devaient être reconnus, pourrait constituer un fondement autonome de l'aide sociale, sur les effets juridiques de l'article 23, voy. J. FIERENS, «Logement familial et droit au logement», dans *Le logement familial* (P. DELNOY, Y.-H. LELEU et E. VIEUJEAN, dir.), Bruxelles, Story-Scientia, 1999, p. 432, n°s 25-32; du même, «L'article 23 de la Constitution : une arme contre la misère ?», *Droit en Quart Monde*, 1994, n° 3, pp. 3-15. Voy. aussi, pour une prise d'appui sur l'article 23 de la Constitution pour écarter l'application de l'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976. T.T. Bruxelles, 24 septembre 1997, *Rev. dr. étr.*, 1997, p. 388 (on y revient, *infra*).

décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, qui comporte une condition relative à la disposition de moyens de subsistance suffisants pour entrer ou séjourner dans le pays (6). Cette condition ne s'applique cependant pas aux candidats réfugiés.

11. Logiquement et juridiquement, le statut de candidat réfugié ou, *a fortiori*, de réfugié reconnu, n'est nullement un obstacle à la jouissance du droit à l'aide sociale si une vie non conforme à la dignité humaine peut être constatée. Il a ainsi été jugé que *«si l'aide sociale peut revêtir diverses formes, la jurisprudence dans son ensemble considère qu'en ce qui concerne les candidats réfugiés politiques (sic) il y a lieu, compte tenu des exigences de la justice distributive, de leur accorder une aide financière équivalant au montant du minimum de moyens d'existence afin de leur permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine. La charité privée ne peut en aucune manière être prétexte au C.P.A.S. pour échapper à sa mission légale»* (7). *«La situation financière d'un C.P.A.S. ou l'impact défavorable éventuel, sur le plan de la fiscalité communale, de l'arrivée massive de candidats réfugiés politiques (sic) ne sont pas des critères légalement admissibles auxquels le juge devrait avoir égard pour apprécier le droit subjectif qu'aurait éventuellement une personne déterminée à obtenir une aide sociale»* (8).

12. Tant que le demandeur d'aide est candidat réfugié, l'aide sociale «normale» doit lui être octroyée. C'est ainsi sur la base d'une motivation douteuse que le tribunal du travail de Bruxelles a estimé que *«l'aide sociale publique à charge d'un organisme public, subordonné à la commune ne peut avoir pour effet de favoriser la commission d'une infraction, à savoir le séjour illégal de l'intéressé sur le territoire de cette commune. (...) La solidarité collective et la dignité humaine visées par l'article 1er de la loi du 8 juillet 1976 organisée des C.P.A.S. requièrent que le C.P.A.S. assiste quelqu'un qui se trouve - à un moment donné - dans le besoin mais pas que, par l'aide qu'il octroie, il permette à cette personne de se trouver définitivement à un endroit où, par l'effet de la loi, son séjour n'est pas autorisé et où il ne pourra utilement s'intégrer»*. N'aurait dès lors pas droit à l'aide sociale la personne de nationalité pakistanaise, jeune et sans charge de famille qui admet avoir peu de chance d'être reconnue comme réfugié mais a la ferme intention de s'installer illégalement

(6) Art. 3, 4° et 7, 6°.

(7) T.T. Liège, 4 mai 1995, *J.L.A.F.B.*, 1997, p. 556.

(8) C. T. Bruxelles, 15 mars 1995, *Rev. dr. étr.*, 1996, (abrégé), p. 248. Voy. aussi T.T. Nivelles, 30 août 1994, *Rev. dr. étr.*, 1994, p. 401, *T. Vreemd.*, 1994 (abrégé), p. 309, à propos d'un C.P.A.S. ayant refusé l'octroi en ces termes: *«Il y a trop de candidats réfugiés, le service social est saturé. Il s'agit d'une décision illégale»*. Voy. aussi T.T. Bruxelles, 10 février 1994, *T. Vreemd.*, 1994, p. 118; *Rev. dr. étr.*, 1994 (abrégé), p. 400; *T. Vreemd.*, 1994, p. 277.

ment en Belgique (9). Si le principe du respect de la dignité humaine est aussi aisément écarté, tous les droits des étrangers en séjour illégal, même les plus fondamentaux, peuvent être remis en question. La seule justification admissible du refus d'aide, que la décision mentionne aussi, est que le demandeur ne se trouvait pas *in concreto*, dans une situation contraire à la dignité humaine.

B. Le droit à l'aide sociale limité ou la folle aventure de l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976

13. À l'inverse du mouvement observé pour le minimum de moyens d'existence, qui a progressivement étendu son champ d'application *ratione personae* (10), c'est à une limitation des bénéficiaires de l'aide sociale que nous assistons. La raison politique en est évidente: la Belgique ne veut pas faire face aux besoins des étrangers qui cherchent à l'intérieur de nos frontières un sort meilleur que celui qu'ils connaissent ailleurs. Les réformes ont été successives et maladroites. Elles posent de manière récurrente le problème de l'antinomie entre le principe général de droit du respect de la dignité humaine et les droits de l'homme, d'une part, le régime actuel de l'aide sociale, d'autre part. La prise en compte de cette antinomie a donné lieu à des jurisprudences diverses qui rendent la matière difficile, voire inextricable. Rien ne dit que de nouveaux soubresauts n'interviendront pas dans un avenir proche. Pour l'heure, la situation est cliquée par l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 22 avril 1998. Pour en découvrir le contexte et surtout en apprécier la portée, il faut brièvement retracer l'évolution législative et jurisprudentielle qui l'a précédé.

1. La loi du 28 juin 1984

14. Une première modification à l'article 57 avait été apportée par la loi du 28 juin 1984 relative à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge, par l'insertion d'une disposition énonçant que *«lorsqu'il s'agit d'étrangers qui ne sont ni autorisés ni admis à séjourner plus de trois mois ou à s'établir dans le Royaume ou d'étrangers qui séjournent illégalement dans le Royaume, l'aide se limite à l'aide matérielle et médicale nécessaire pour assurer la subsistance. L'aide matérielle pouvait être assurée par des prestations en nature»*. Cette première restriction, an-

(9) T.T. Bruxelles, 12 octobre 1994, *J.T.T.*, 1995, p. 151.

(10) Du moins quant au critère de la nationalité, car d'autres législations, dont la loi du 12 janvier 1993 «contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire», ont introduit de nouvelles conditions plus restrictives comme le «contrat d'intégration sociale» - voy. l'article 6 nouveau de la loi du 8 août 1974.

nonciatrice de toutes les suivantes, n'a pas ému grand monde (11). La limitation n'était pas applicable aux candidats réfugiés «politiques» (sic) (12).

15. Jugé qu'il ressort de l'article 57, § 4 de la loi organique des centres publics d'aide sociale que l'aide due aux étrangers en séjour illégal se limite à l'aide matérielle et médicale. Cette disposition exclut l'aide médico-sociale et psychologique visée à l'article 57, § 3 de cette même loi. Toutefois, dans l'application de l'article 57, § 4, le C.P.A.S. doit ne pas perdre de vue la dignité humaine de l'étranger. L'aide accordée doit en tous cas assurer sa subsistance (13).

2. La loi du 30 décembre 1992

a) La restriction

16. Par la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses, l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 a été complètement modifié. Le but est explicitement de «mettre fin aux interprétations de la jurisprudence des chambres de recours suivant laquelle tout étranger qui est en séjour illégal a droit à une aide sociale équivalente à celle octroyée aux belges et aux étrangers en séjour régulier» (14). Un paragraphe 2 disposait que le centre accordait uniquement l'aide strictement nécessaire pour permettre de quitter le pays :

- 1° à l'étranger qui s'est déclaré réfugié, a demandé à être reconnu en cette qualité, n'est pas autorisé à séjourner dans le Royaume en cette qualité et auquel un ordre définitif de quitter le pays a été signifié ;
- 2° à l'étranger qui séjourne illégalement dans le Royaume et auquel un ordre définitif de quitter le pays a été signifié.

L'aide sociale devait prendre fin à dater de l'exécution de l'ordre de quitter le pays et au plus tard au jour de l'expiration du délai de l'ordre de quitter le territoire. Des dérogations étaient possibles pendant le temps strictement nécessaire pour permettre effectivement à l'intéressé de quitter le territoire. Ce délai ne pouvait en aucun cas excéder un mois. Une dérogation était également possible en cas d'aide médicale urgente.

(11) On s'était permis de s'en étonner: voy. J. FIERENS, *Droit et pauvreté*, Bruxelles, Bruylant, 1992, n°s 624 et 669.

(12) C.E. n° 35.676, 17 octobre 1990, *A.P.M.*, 1990 (reflet), p. 134; *T.B.P.*, 1991 (reflet), p. 776.

(13) C.E. n° 37.048, 22 mai 1991, *A.P.M.*, 1991 (reflet), p. 81; *T.B.P.*, 1992 (reflet), p. 753; *T. Vreemd.*, 1992, liv. 64, p. 154, note J. PLUT; *Rev. dr. étr.*, 1992, p. 68.

(14) *Doc. Parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 526/1, p. 43.

b) L'arrêt de la Cour d'arbitrage du 29 juin 1994

17. Peut-on accepter que des personnes soient privées de ce qui est nécessaire à la dignité humaine pour obtenir qu'elles quittent effectivement notre pays ? Il avait été jugé que dans un Etat de droit, considéré traditionnellement comme un pays d'accueil, on ne peut attendre que les candidats réfugiés refusés quittent le pays faute de moyens de subsistance. Il ne relève pas du rôle du pouvoir judiciaire, *a fortiori* par l'intermédiaire de ses juridictions sociales, d'affamer ou de laisser affamer des êtres humains pour les contraindre à quitter le territoire (15). En sens inverse, le tribunal du travail de Bruxelles estimait qu'un bon père de famille qui refuse d'encre recevoir un étranger sous son toit et qui, après lui avoir exposé les motifs de sa décision et l'avoir entendu en ses explications, maintient sa décision, n'agit pas déraisonnablement en refusant également d'encre nourrir cette personne; tel est *mutatis mutandis* le comportement de l'Etat (16).

18. Le principe même de la restriction de l'aide sociale à l'égard de certains étrangers fut mis en question devant la Cour d'arbitrage, qui décida dans un arrêt n° 51/94 du 29 juin 1994 qu'elle n'était pas déraisonnable (17). La limitation, par l'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S., tel que modifiée, du droit à l'aide sociale dispensée aux étrangers ayant reçu un ordre définitif de quitter le territoire, ne constitue ni une torture, ni un traitement inhumain, ni un avilissement ou une humiliation grave. Le droit à un niveau de vie suffisant et à une amélioration constante des conditions d'existence tel qu'il est reconnu «à toute personne» par l'article 11.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, lu en combinaison avec l'article 2.1 du même Pacte, ne peut raisonnablement s'entendre sans restriction. Il ne peut s'agir, pour chaque Etat, que des personnes dont il a la charge. On ne peut compter au nombre de celles-ci, bien qu'ils se trouvent sur le territoire, les étrangers qui ont reçu l'ordre de le quitter, après qu'il a été établi que les conditions mises à leur séjour n'étaient pas ou n'étaient plus respectées. Lorsqu'un Etat qui entend limiter l'immigration constate que les moyens qu'il emploie à cet effet ne sont pas ou ne sont guère efficaces, il n'est pas déraisonnable qu'il ne se reconnaisse pas les mêmes devoirs face aux besoins de ceux, d'une part, qui séjournent légalement sur son territoire (ses

(15) C. trav. Liège 24 juin 1994, *Chron. D.S.*, 1995, p. 56, note; *J.L.M.B.*, 1995, p. 661, note M. ELLOUZE; *Rev. dr. étr.*, 1995, p. 193; *T. Vreemd.*, 1995 (abrégé), p. 176.

(16) T. T. Bruxelles, 26 avril 1994, *Chron. D.S.*, 1995, p. 61.

(17) C.A. n° 51/94, 29 juin 1994, *J.T.T.*, 1994, p. 469, note Ph. GOSSERIES; *I.D.J.*, 1994, p. 612; *R.W.*, 1994-95, p. 356; *T.B.P.*, 1994 (abrégé), p. 775; *M.B.*, 14 juillet 1994, p. 18.544; *Rev. dr. étr.*, 1994, p. 323; *J.L.M.B.*, 1995, p. 656; *T. Vreemd.*, 1994, p. 253, note D. VANHEULE; *Chron. D.S.*, 1995, p. 53, note; *Dr. Q.M.*, 1995, liv. 7, p. 33, note F. RIGALX; *Arr. C.A.*, 1994, p. 665; *Jaarboek Mensenrechten*, 1994-1995, p. 279, note.

nationaux et certaines catégories d'étrangers), et des étrangers, d'autre part, qui s'y trouvent encore après avoir reçu l'ordre de le quitter. En disposant de telle manière que celui qui a reçu un ordre définitif de quitter le territoire avant une date déterminée sache que s'il n'a pas obtempéré, il ne recevra, un mois après cette date, plus aucune aide des centres publics d'aide sociale, à la seule exception de l'aide médicale urgente, l'article 57, § 2, 2° de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, modifié, a mis en œuvre, afin d'inciter l'intéressé à obéir à l'ordre reçu, un moyen dont les effets permettent d'atteindre l'objectif poursuivi. Ce moyen n'est pas disproportionné à cet objectif dès lors qu'il garantit à l'intéressé l'aide matérielle nécessaire pour quitter le territoire, pendant un mois, et l'aide médicale urgente, sans délai.

c) Le contenu de l'aide sociale limitée

19. Jugé qu'il appartient au C.P.A.S. de prendre avec le candidat réfugié les mesures tendant à son départ volontaire en lui proposant notamment le paiement du prix du voyage en avion et en assurant son entretien jusqu'au jour du départ de l'avion, le tout endéans un délai maximum d'un mois (18).

d) L'ordre « définitif » de quitter le territoire

20. Outre la question du principe même de la restriction, s'est posé avec acuité le problème de l'interprétation du mot « définitif » qualifiant dans la loi du 30 décembre 1992 l'ordre de quitter le territoire. Ce vocable emprunté au Code judiciaire (article 19) avait été transposé dans la précipitation en droit administratif. Le Conseil d'Etat, dans son avis, avait d'ailleurs invité à préciser la notion, mais il n'en a pas été tenu compte (19). Définitif signifiait-il exécutoire ? Non susceptible de recours ? Non susceptible de recours suspensif ? Actuellement entrepris devant une instance juridictionnelle ? Irrévocable ? Les travaux préparatoires n'en disaient mot. Le Ministre avait émis une circulaire le 27 avril 1993, qui disait autre chose que le mémoire déposé devant la Cour d'arbitrage par le Conseil des Ministres, et autre chose encore qu'une deuxième circulaire émise le 1er février 1995. Les juridictions du fond statuèrent en sens contradictoires. Certaines soulevèrent une contrariété avec l'article 2, § 5 de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale. Certaines estimaient qu'en dehors de l'article 57, les personnes qui séjournaient illégalement dans le pays,

avaient droit à l'aide en vertu de l'article 1er de la loi organique, ce qui revenait à rendre inutile l'article 57 (20).

21. La Cour de cassation trancha par trois fois dans l'intervalle de quelques semaines : le 4 septembre 1995, le 13 novembre 1995, le 4 décembre 1995 (21). Elle décida qu'un ordre définitif de quitter le territoire est celui qui ne peut plus faire l'objet d'un recours à effet suspensif devant une autorité administrative ou devant le Conseil d'Etat. Le caractère restrictif de la dignité humaine des étrangers en séjour illégal fut ainsi clairement affirmé. La Cour jugea aussi, mais en se contentant de l'affirmer, que l'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, qui règle l'aide sociale accordée aux étrangers visés dans cette disposition, n'est pas inconciliable avec les articles 1er et 57, § 1er de la même loi, qui consacrent le principe que toute personne a droit, en vue de mener une vie conforme à la dignité humaine, à l'aide sociale assurée par les centres publics d'aide sociale dans les conditions déterminées par cette loi, ni avec l'article 2, § 5 de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale, qui détermine le centre public d'aide sociale compétent pour accorder l'aide sociale à un demandeur d'asile « politique » (*sic*; la Cour de cassation elle-même...). La Cour suprême déclara enfin que la circonstance que le Ministre ne procéderait pas, dans un délai raisonnable, à des mesures d'exécution de l'ordre de quitter le territoire n'autorise pas à penser que le séjour reste régulier et à considérer que le défaut d'exécution de cet ordre constitue un accord tacite pour le maintien de l'intéressé sur le territoire et supprime le caractère irrégulier de son séjour.

(20) Pour une synthèse des difficultés d'interprétation de cette loi et la jurisprudence contradictoire à laquelle elle a donné lieu, et qu'il serait fastidieux de détailler ici, voy. M.-Cl. FOLETS et F. BERNARD, « L'aide sociale aux étrangers en séjour illégal: la saga de l'ordre « définitif » de quitter le territoire de l'article 57, § 2 de la loi organique des centres publics d'aide sociale du 8 juillet 1976 », *R. Cass.*, 1996, p. 289.

(21) Cass., 4 septembre 1995, *J.L.M.B.*, 1996, p. 4, note J.-F. FUNCK; *J. dr. jeun.*, 1995, p. 408, note J.-F. SERVAIS; *T. Vreemd.*, 1995, p. 261, note; *Chron. D.S.*, 1995, p. 475, note H. FUNCK; *J.T.T.*, 1996, p. 46, note O. MICHIELS; *Rev. dr. étr.*, 1995, p. 560; *Rev. dr. commun.*, 1996, p. 123; *R. Cass.*, 1996, p. 297, note M.-H. FOLETS et F. BERNARD; *Bull.*, 1995, p. 761; *Arr. Cass.*, 1995, p. 734; *Pas.*, 1995, I, p. 761. Cass., 13 novembre 1995, *R. Cass.*, 1996, p. 298, note M. FOLETS et F. BERNARD; *Bull.*, 1995, p. 1036; *Arr. Cass.*, 1995, p. 1005; *Pas.*, 1995, I, p. 1036. Cass., 4 décembre 1995, *J.T.T.*, 1996, p. 43, note; *Chron. D.S.*, 1996, p. 61, note H.F.; *R.R.D.*, 1995 (sommaire), note M. DUMONT; *Rev. dr. étr.*, 1995, p. 564, note; *T. Vreemd.*, 1995, p. 396, note; *A.J.T.*, 1995-96, p. 483, note M. GEERTS; *R.W.*, 1996-97, p. 322; *R. Cass.*, 1996, p. 300, note M. FOLETS et F. BERNARD; *Arr. Cass.*, 1995, p. 1070; *Bull.*, 1995, p. 1103; cette jurisprudence sera confirmée par Cass., 21 octobre 1996, *Chron. D.S.*, 1997, p. 174, note; *J.T.*, 1997, p. 664; *R.W.*, 1997-98, p. 571; *Bull.*, 1996, p. 1005; *Arr. Cass.*, 1996, p. 941. Cass., 7 novembre 1996, *Journ. proc.*, 1996, liv. 315, p. 30, note S. WYNDAU; *J.T.*, 1997, p. 252; *Rev. dr. étr.*, 1996, p. 794, *Chron. D.S.*, 1997, p. 173, note; *J.T.T.*, 1997, p. 263, note; *Bull.*, 1996, p. 1087; *Arr. Cass.*, 1996, p. 1019; Cass., 17 février 1997, *J.L.M.B.*, 1997, p. 536, note; *J.T.T.*, 1997, p. 250, note; *J.T.*, 1997, p. 663; *Bull.*, 1997, p. 240; *Arr. Cass.*, 1997, p. 233. Cass. 21 avril 1997, *Chron. D.S.*, 1997, p. 500, note; Cass., 9 mars 1998, *J.T.T.*, 1998, p. 367, note; *A.J.T.* 1998-99, p. 156.

(18) C.T. Liège, 10 novembre 1994, *T. Vreemd.*, 1995 (abrége), p. 179.

(19) « Il y a lieu de préciser ce que l'on entend par l'ordre définitif de quitter le territoire: *Doc. Parl.*, Sénat, sess. 1992-1993, n° 526/1, p. 171.

22. La paix judiciaire n'était cependant nullement revenue. Si certaines juridictions du fond se rangèrent à l'enseignement de la Cour de cassation (22), beaucoup d'entre elles refusèrent l'interprétation donnée au mot «définitif» (23). Le phénomène est suffisamment rare et il fut d'une telle ampleur qu'il y a lieu de le souligner. Cette jurisprudence de résistance, malgré une nouvelle intervention législative du 15 juillet 1996 (*infra*), conserve un réel intérêt. Elle constitue encore aujourd'hui une source d'inspiration dans des controverses qui ne sont toujours pas éteintes.

23. Jugé ainsi, parmi tant d'exemples, que s'il est certes exact qu'un candidat réfugié politique ayant reçu un ordre définitif de quitter le territoire ne peut, en principe, bénéficier de l'aide sociale, il n'en demeure pas moins vrai que, lorsque le demandeur d'aide n'a pas la possibilité de rentrer dans son pays et que l'Etat belge serait bien en peine d'effectuer son rapatriement forcé, il existe des circonstances de force majeure empêchant le demandeur de rentrer dans son pays. Le législateur, lorsqu'il a entendu supprimer le droit à l'aide sociale aux étrangers sans titre de séjour valable, visait les étrangers qui ne voulaient pas retourner dans leur pays. Il n'a jamais voulu priver d'aide les étrangers forcés et contraints de ne pouvoir regagner leur pays. C'est du reste pour cette raison que le droit à l'aide, après la réception de l'ordre définitif de quitter le territoire, peut être prolongé quelque peu pour permettre à l'étranger, avec l'aide du C.P.A.S., d'organiser son retour. Cette circonstance de force majeure contraint la Cour à revenir au principe général selon lequel toute personne a

droit à l'aide sociale lui permettant de mener une vie conforme à la dignité humaine et qu'il revient au C.P.A.S. d'assurer cette aide (24).

24. Bien plus tard, dans la ligne de son arrêt du 22 avril 1998 dont il sera abondamment question *infra*, la Cour d'arbitrage désavouera formellement la Cour de cassation par arrêt du 21 octobre 1998 rendu sur questions préjudicielles (25). Elle décide que l'article 57, § 2 tel qu'il a été inséré par la loi du 30 décembre 1992 viole les articles 10 et 11 de la Constitution si la notion d'«ordre définitif de quitter le territoire» contenue dans cette disposition est interprétée en ce sens qu'un ordre est définitif lorsqu'il ne peut plus faire l'objet d'un recours suspensif devant une autorité administrative ou devant le Conseil d'Etat. L'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale tel qu'il a été inséré par la loi du 30 décembre 1992, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution si la notion d'«ordre définitif de quitter le territoire» contenue dans cette disposition est interprétée en ce sens qu'un ordre n'est définitif que lorsqu'ont été tranchés les recours introduits auprès du Conseil d'Etat contre la décision prise par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides par application de l'article 63/3 de la loi ou contre la décision de la Commission permanente de recours des réfugiés.

3. La loi du 15 juillet 1996

a) La modification législative

25. Entre-temps, pour mettre fin aux controverses et aux résistances, le législateur avait remis l'ouvrage sur le métier et adapta à nouveau le texte de l'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 par la loi du 15 juillet 1996 (26) qui dispose :

«Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, la mission du centre public d'aide sociale se limite à l'octroi de l'aide médicale urgente, à l'égard d'un étranger qui séjourne illégalement dans le Royaume.

Le Roi peut déterminer ce qu'il y a lieu d'entendre par aide médicale urgente.

Un étranger qui s'est déclaré réfugié et a demandé à être reconnu comme tel, séjourne illégalement dans le Royaume lorsque la demande

(22) C.T. Bruxelles, 25 avril 1996, *Rev. dr. étr.*, 1996, p. 57, T. Vreemd., 1996, p. 43, note, *Chron. D.S.*, 1996, p. 534. C.T. Bruxelles, 6 juin 1996, *J. dr. jeun.*, 1996, p. 386, note B. VAN KEIRSBIJCK. C.T. Mons, 18 juillet 1996, *J.L.M.B.*, 1997, 551, note.

(23) En ce sens, C.T. Gand (sect. Bruges), 26 octobre 1995, *T.B.R.*, 1995, liv. 4, p. 14; T.T. Bruxelles, 31 octobre 1995, *Rev. dr. étr.*, 1995, p. 602, note; T.T. Bruxelles, 18 janvier 1996, *J. dr. jeun.*, 1996, p. 124, note B. VAN KEIRSBIJCK; *Rev. dr. étr.*, 1995, p. 607, note; T. Vreemd., 1996, p. 51: «L'ordre de quitter le territoire est une mesure d'exécution de la décision de refus de séjour. Tant qu'un recours est pendant devant le Conseil d'Etat, l'ordre de quitter le territoire ne peut être définitif. Les arrêts de la Cour de cassation vont dans un sens différent. Un nouveau projet de loi vise par ailleurs à remplacer le terme «définitif» par «exécutoire». Tant que la modification législative n'a pas été opérée, l'aide sociale doit être maintenue normalement. Il n'appartient pas au C.P.A.S. de régler le statut de l'étranger résidant en Belgique par le biais d'un refus de l'aide sociale.» T.T. Neufchâteau, 1er avril 1996, *Rev. dr. étr.*, 1996, p. 60; T. Vreemd., 1996, p. 53: «L'ordre de quitter le territoire ne peut en l'espèce être considéré comme définitif du point de vue administratif puisqu'il peut encore être administrativement annulé, donc révoqué ou suspendu par une juridiction administrative, ce qui est justement le contraire de la notion «définitif» qui signifie «irrévocable». C.T. Anvers, 17 avril 1996, T. Vreemd., 1996 (abrége), p. 71. T.T. Louvain, 25 septembre 1996, T. Vreemd., 1996, (abrége), p. 192. T.T. Bruxelles 30 septembre 1996, *Journ. proc.*, 1996, liv. 314, p. 30, note critique C. GEORGES; ce jugement invoque curieusement la loi naturelle à la manière de Sophocle et de Kant: «Tout homme et toute société humaine ont le devoir sacré de venir en aide à toute personne dans le besoin; il s'agit d'un devoir catégorique, commandé par la loi naturelle, et qui est antérieur et supérieur à toute loi positive. En restreignant ce devoir en cas d'ordre définitif de quitter le territoire, le législateur n'a visé expressément que l'ordre contre lequel il n'y a plus rien à faire et qui enlève tout espoir de séjourner sur le territoire belge.» T.T. Louvain, 25 septembre 1996, T. Vreemd., 1996, (abrége), p. 192.

(24) C.T. Liège, 24 octobre 1997, *J.L.M.B.*, 1998, p. 913, note M. ELLOUZE; *Chron. D.S.*, 1998, p. 327. Dans le même sens, T.T. Bruxelles, 15 octobre 1997, *Rev. dr. étr.*, 1997, p. 607.

(25) *Monit.*, 29 janvier 1999, p. 2702.

(26) Loi du 15 juillet 1976 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, dite «Loi Vande Lanotte», art. 65.

22. La paix judiciaire n'était cependant nullement revenue. Si certaines juridictions du fond se rangèrent à l'enseignement de la Cour de cassation (22), beaucoup d'entre elles refusèrent l'interprétation donnée au mot « définitif » (23). Le phénomène est suffisamment rare et il fut d'une telle ampleur qu'il y a lieu de le souligner. Cette jurisprudence de résistance, malgré une nouvelle intervention législative du 15 juillet 1996 (*infra*), conserve un réel intérêt. Elle constitue encore aujourd'hui une source d'inspiration dans des controverses qui ne sont toujours pas éteintes.

23. Jugé ainsi, parmi tant d'exemples, que s'il est certes exact qu'un candidat réfugié politique ayant reçu un ordre définitif de quitter le territoire ne peut, en principe, bénéficier de l'aide sociale, il n'en demeure pas moins vrai que, lorsque le demandeur d'aide n'a pas la possibilité de rentrer dans son pays et que l'Etat belge serait bien en peine d'effectuer son rapatriement forcé, il existe des circonstances de force majeure empêchant le demandeur de rentrer dans son pays. Le législateur, lorsqu'il a entendu supprimer le droit à l'aide sociale aux étrangers sans titre de séjour valable, visait les étrangers qui ne voulaient pas retourner dans leur pays. Il n'a jamais voulu priver d'aide les étrangers forcés et contraints de ne pouvoir regagner leur pays. C'est du reste pour cette raison que le droit à l'aide, après la réception de l'ordre définitif de quitter le territoire, peut être prolongé quelque peu pour permettre à l'étranger, avec l'aide du C.P.A.S., d'organiser son retour. Cette circonstance de force majeure contraint la Cour à revenir au principe général selon lequel toute personne a

(22) C.T. Bruxelles, 25 avril 1996, *Rev. dr. étr.*, 1996, p. 57; *T. Vreemd.*, 1996, p. 43, note; *Chron. D.S.*, 1996, p. 534. C.T. Bruxelles, 6 juin 1996, *J. dr. jeun.*, 1996, p. 386, note B. VAN KEIRSBIJLCK. C. T. Mons, 18 juillet 1996, *J.L.M.B.*, 1997, 551, note.

(23) En ce sens, C. T. Gand (sect. Bruges), 26 octobre 1995, *T.B.R.*, 1995, liv. 4, p. 14; T.T. Bruxelles, 31 octobre 1995, *Rev. dr. étr.*, 1995, p. 602, note; T.T. Bruxelles, 18 janvier 1996, *J. dr. jeun.*, 1996, p. 124, note B. VAN KEIRSBIJLCK; *Rev. dr. étr.*, 1995, p. 607, note, *T. Vreemd.*, 1996, p. 51. L'ordre de quitter le territoire est une mesure d'exécution de la décision de refus de séjour. Tant qu'un recours est pendu devant le Conseil d'Etat, l'ordre de quitter le territoire ne peut être définitif. Les arrêts de la Cour de cassation vont dans un sens différent. Un nouveau projet de loi vise par ailleurs à remplacer le terme 'définitif' par 'exécutoire'. Tant que la modification législative n'a pas été opérée, l'aide sociale doit être maintenue normalement. Il n'appartient pas au C.P.A.S. de régler le statut de l'étranger résidant en Belgique par le biais d'un refus de l'aide sociale. T.T. Neufchâteau, 1er avril 1996, *Rev. dr. étr.*, 1996, p. 60; *T. Vreemd.*, 1996, p. 53. L'ordre de quitter le territoire ne peut en l'espèce être considéré comme définitif du point de vue administratif puisqu'il peut encore être administrativement annulé, donc révoqué ou suspendu par une juridiction administrative, ce qui est justement le contraire de la notion 'définitif' qui signifie 'irrévocable'. C.T. Anvers, 17 avril 1996, *T. Vreemd.*, 1996 (abrégé), p. 71. T.T. Louvain, 25 septembre 1996, *T. Vreemd.*, 1996 (abrégé), p. 192. T.T. Bruxelles 30 septembre 1996, *Journ. proc.*, 1996, liv. 314, p. 30, note critique C. GEORGES; ce jugement invoque curieusement la loi naturelle à la manière de Sophocle et de Kant: 'Tout homme et toute société humaine ont le devoir sacré de venir en aide à toute personne dans le besoin; il s'agit d'un devoir catégorique, commandé par la loi naturelle, et qui est antérieur et supérieur à toute loi positive. En restreignant ce devoir en cas d'ordre définitif de quitter le territoire, le législateur n'a visé expressément que l'ordre contre lequel il n'y a plus rien à faire et qui enlève tout espoir de séjourner sur le territoire belge.' T.T. Louvain, 25 septembre 1996, *T. Vreemd.*, 1996 (abrégé), p. 192.

droit à l'aide sociale lui permettant de mener une vie conforme à la dignité humaine et qu'il revient au C.P.A.S. d'assurer cette aide (24).

24. Bien plus tard, dans la ligne de son arrêt du 22 avril 1998 dont il sera abondamment question *infra*, la Cour d'arbitrage désavouera formellement la Cour de cassation par arrêt du 21 octobre 1998 rendu sur questions préjudicielles (25). Elle décide que l'article 57, § 2 tel qu'il a été inséré par la loi du 30 décembre 1992 viole les articles 10 et 11 de la Constitution si la notion d'« ordre définitif de quitter le territoire » contenue dans cette disposition est interprétée en ce sens qu'un ordre est définitif lorsqu'il ne peut plus faire l'objet d'un recours suspensif devant une autorité administrative ou devant le Conseil d'Etat. L'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale tel qu'il a été inséré par la loi du 30 décembre 1992, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution si la notion d'« ordre définitif de quitter le territoire » contenue dans cette disposition est interprétée en ce sens qu'un ordre n'est définitif que lorsqu'ont été tranchés les recours introduits auprès du Conseil d'Etat contre la décision prise par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides par application de l'article 63/3 de la loi ou contre la décision de la Commission permanente de recours des réfugiés.

3. La loi du 15 juillet 1996

a) La modification législative

25. Entre-temps, pour mettre fin aux controverses et aux résistances, le législateur avait remis l'ouvrage sur le métier et adapta à nouveau le texte de l'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 par la loi du 15 juillet 1996 (26) qui dispose :

« Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, la mission du centre public d'aide sociale se limite à l'octroi de l'aide médicale urgente, à l'égard d'un étranger qui séjourne illégalement dans le Royaume. »

Le Roi peut déterminer ce qu'il y a lieu d'entendre par aide médicale urgente.

Un étranger qui s'est déclaré réfugié et a demandé à être reconnu comme tel, séjourne illégalement dans le Royaume lorsque la demande

(24) C.T. Liège, 24 octobre 1997, *J.L.M.B.*, 1998, p. 913, note M. ELLOUZE; *Chron. D.S.*, 1998, p. 327. Dans le même sens, T.T. Bruxelles, 15 octobre 1997, *Rev. dr. étr.*, 1997, p. 607.

(25) *Mout.*, 29 janvier 1999, p. 2702.

(26) Loi du 15 juillet 1976 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, dite « Loi Vande Lannote », art. 65.

d'asile a été rejetée et qu'un ordre de quitter le territoire exécutoire a été notifié à l'étranger concerné.

L'aide sociale accordée à un étranger qui était en fait bénéficiaire au moment où un ordre de quitter le territoire exécutoire lui a été notifié, est arrêtée, à l'exception de l'aide médicale urgente, le jour où l'étranger quitte effectivement le territoire et, au plus tard, le jour de l'expiration du délai de l'ordre de quitter le territoire.

Il est dérogé aux dispositions de l'alinéa précédent pendant le délai strictement nécessaire pour permettre à l'étranger de quitter le territoire, pour autant qu'il ait signé une déclaration attestant son intention explicite de quitter le plus vite possible le territoire, sans que ce délai ne puisse en aucun cas excéder un mois.

La déclaration d'intention précitée ne peut être signée qu'une seule fois. Le centre informe sans retard le Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences, ainsi que la commune concernée, de la signature de la déclaration d'intention.

26. Les discussions en Commission de l'Intérieur et des affaires administratives du Sénat révèlent que le problème de principe soulevé par la limitation de la dignité humaine fut une fois de plus clairement posé: «*L'un des auteurs de l'amendement en conclut que le droit à l'aide sociale disparaît. Le Ministre répond que ce droit est lié à la légalité du séjour. Une commissaire estime qu'une limitation de ce droit est difficilement compatible avec les principes généraux du droit et les fondements de notre système juridique*» (27).

27. La mission du C.P.A.S. se trouve donc à nouveau limitée pour les étrangers qui séjournent illégalement dans le pays. Rappelons qu'elle ne l'est pas à l'égard de l'étranger qui séjourne irrégulièrement dans le pays, c'est-à-dire celui qui a le droit de séjourner dans le Royaume sans être matériellement en possession de son titre de séjour (par exemple parce qu'il n'a pas respecté l'obligation de se faire inscrire à l'administration communale) (28). L'étranger en séjour sim-

plement irrégulier a droit à l'aide sociale dans les mêmes conditions et limites que les ressortissants belges.

28. Il revient à l'Office des Etrangers de prendre position sur la légalité du séjour d'un demandeur d'aide. Il n'appartient pas aux C.P.A.S. d'y substituer leur appréciation.

29. Cependant, il a été jugé que les juridictions peuvent contrôler d'office la légalité d'un ordre de quitter le territoire étant donné qu'un tel ordre touche à l'ordre public. Les ordres de quitter le territoire sont des actes administratifs qui tombent sous l'application de l'obligation de motivation formelle. Les considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision doivent être indiquées dans la décision et doivent être convaincantes (29). Cette solution doit être approuvée. Elle trouve son fondement dans l'article 159 de la Constitution.

30. Jugé qu'en raison du caractère rétroactif d'une décision du Conseil d'Etat annulant un ordre de quitter le territoire, le séjour de l'étranger est régulier et n'a pas cessé d'être régulier. L'aide sociale doit être maintenue depuis la décision de suppression qui lui avait été antérieurement notifiée (30).

b) Le contenu de l'aide sociale limitée

31. Par aide médicale urgente au sens de l'art. 57, § 2, alinéa 5 de la loi du 8 juillet 1976 on entend les secours apportés à un étranger dont l'état de santé requiert des soins immédiats, par suite d'accident ou de maladie, ainsi que le transport de cette personne et son admission dans un établissement de soins (31).

(27) Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur et des affaires administratives par Mme de Bethune, Doc. parl., Sénat, sess. 1995-1996, p. 56.

(28) Jugé que l'intéressée s'étant vue notifier un ordre de quitter le territoire qui devait être exécuté au plus tard le 3 mai 1996, mais sa demande de régularisation de séjour pour raisons humanitaires ayant été accordée le 14 mai 1997 avec effet jusqu'au 4 septembre 1997, on peut dès lors considérer que le séjour de l'intéressée a été régularisé pour toute la période courant depuis le 3 mai 1996 (C.T. Anvers, 4 mars 1998, Chron. D.S., 1998, p. 325).

(29) C. T. Bruxelles 25 avril 1997, T. Vreemd., 1997, p. 36. En l'espèce, les ordres délivrés ne sont pas suffisamment motivés étant donné que la motivation ne tient aucun compte d'une demande sur pied de l'article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, introduite avant que les ordres ne soient signifiés. Sur la base de l'article 159 de la Constitution, la Cour est d'avis qu'elle ne peut appliquer les ordres illégaux de quitter le territoire ni non plus y attacher des conséquences, ce qui entraîne que l'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale ne peut être appliqué.

(30) C. T. Liège, 4 mars 1997, J.L.M.B., 1997, p. 554. Dans le même sens, C. T. Bruxelles, 13 novembre 1997, Chron. D.S., 1998, p. 321, note H.F. Voy. aussi T.T. Bruges, 17 avril 1997, T. Vreemd., 1997 (abrégé), p. 301.

(31) Cass., 17 février 1997, J.T.T., 1997, p. 251; J.L.M.B., 1997, p. 662; J.T., 1997, p. 662, Chron. D.S., 1997, p. 498, note, Bull., 1997, p. 244; Arr. Cass., 1997, p. 237.

32. Certaines juridictions n'ont pas hésité à donner une interprétation très large de l'aide médicale urgente, au point de contourner par cet autre biais la restriction de l'article 57, § 2 de la loi organique. Ainsi, il a été décidé qu'en égard au caractère de gravité de la maladie dont souffre l'intéressée, l'aide médicale urgente implique la prise en considération, à titre préventif et curatif, du traitement *sensu lato* d'un malade dans le respect de la dignité humaine. Ce traitement compte, eu égard aux circonstances de l'espèce, une assistance de type humanitaire à assurer par la collectivité. Cette assistance humanitaire entraîne non seulement la couverture des frais médicaux mais aussi une aide à garantir quant aux conditions de survie de l'intéressée. Celle-ci comprend, à tout le moins, la prise en charge de frais d'alimentation et de logement. Il serait illogique que la notion d'aide médicale urgente soit limitée à la seule couverture des frais strictement médicaux et n'aboutisse pas à assurer la simple survie quotidienne de personnes gravement malades (32). Jugé aussi que cette aide doit notamment permettre la fourniture des vivres indispensables à la sauvegarde de la personne humaine ainsi que la jouissance d'un logement décent. Lorsque cette aide ne peut être accordée en nature, elle doit être allouée en espèces (33).

33. Pour enrayer cette nouvelle fronde, un arrêté royal du 12 décembre 1996 (34) précise que l'aide médicale urgente concerne l'aide qui revêt un caractère exclusivement médical et dont le caractère urgent est attesté par un certificat médical. Cette aide ne peut pas être une aide financière, un logement ou une autre aide sociale en nature. L'aide médicale urgente peut être prestée tant de manière ambulatoire que dans un établissement de soins. Elle peut couvrir des soins de nature tant préventive que curative.

c) Les controverses jurisprudentielles

34. Même après la modification législative du 15 juillet 1996, la jurisprudence a encore manifesté de nombreux signes de résistance à l'application de l'article 57, § 2 de la loi organique des centres publics d'aide sociale. Elle a pris appui essentiellement sur la contradiction existant entre cette disposition législative et les engagements internationaux de la Belgique en matière de droit fondamentaux, quand ce n'était pas sur la loi naturelle... Ainsi, le droit à l'aide sociale a été reconnu à l'égard d'une demanderesse candidate réfugiée qui séjourne illégalement en Belgique après avoir reçu un ordre de quitter le territoire qu'elle n'a pas contesté devant le Conseil d'État, mais qui a par contre introduit une demande de régularisation de son séjour pour motifs exception-

nels, et dont l'enfant souffre d'une maladie génétique grave qui nécessite un suivi par des médecins spécialisés qui n'existe pas dans le pays d'origine. Dans l'évaluation du droit à l'aide sociale, il y a lieu de tenir compte des dispositions de la loi relative à l'aide sociale mais aussi de la Convention de New York du 20 novembre 1989 sur les droits de l'enfant et plus particulièrement les articles 3 et 24 (35).

35. Jugé aussi que la demande introduite en vertu de l'article 9, § 3 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ne supprime pas le caractère exécutoire de l'ordre de quitter le pays au sens de l'article 57, § 2, modifié de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale. L'ordre de quitter le territoire n'a cependant pas été mis à exécution par les autorités belges. La défenderesse séjourne déjà depuis douze ans en Belgique. Son enfant y est né et y est scolarisé. La défenderesse peut invoquer en faveur de son enfant la Convention de New York du 20 novembre 1989 sur les droits de l'enfant. En laissant tranquilles la défenderesse et son jeune fils, l'autorité a elle-même mis en cause le caractère exécutoire de l'ordre (36).

36. Jugé aussi que la cessation de l'aide sociale précédemment accordée à la demanderesse se révèle disproportionnée quant aux objectifs de la loi. En outre, ce traitement différentiel par rapport aux Belges et aux autres étrangers qui n'ont pas reçu d'ordre de quitter le territoire, a pour effet de rompre l'effet de *stand-still* qui s'attache à l'article 23 de la Constitution qui reconnaît à chacun le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine notamment en matière d'aide sociale. En effet, la mesure incriminée a pour conséquence en l'espèce de porter atteinte à la sécurité d'existence de la demanderesse et de ses deux enfants et constitue un recul dans la garantie du droit fondamental consacré, dans son principe, par la Constitution. La distinction contenue dans l'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 tel que modifié en 1992 et 1996, comporte, en l'espèce, un caractère déraisonnable et constitue dès lors une discrimination au sens de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits

(32) T.T. Bruxelles, 9 juin 1995, *Rev. dr. éir.*, 1995, p. 323; *T. Vreemd.*, 1995, p. 291.

(33) C.T. Liège, 13 février 1996, *Chron. D.S.*, 1996 (sommaire), p. 568, note H. FLUNCK.

(34) *Monit.*, 31 décembre 1996, 3e éd., p. 32518.

(35) T.T. Bruxelles, 17 décembre 1996, *J. dr. jeun.*, 1997, p. 176, note B. VAN KEIRSBIJCK. Voy. aussi T.T. Bruxelles, 12 mars 1997, *Rev. dr. éir.*, 1997, p. 58; *J. dr. jeun.*, 1997, p. 281, avis M.P., note B. VAN KEIRSBIJCK, *T. Vreemd.*, 1997 (abrégé), p. 300, note.

(36) T.T. Gand (réf.), 28 avril 1997, *T. Vreemd.*, 1997, p. 67, note. Lorsque l'ordre de quitter le pays n'est pas *hic et nunc de facto* exécutoire au sens de l'art. 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, en raison d'une clause de non-remise à la frontière et de la minorité de l'intéressé qui peut revendiquer la protection prévue à la Convention de New York du 20 novembre 1989 sur les droits de l'enfant, le C.P.A.S. est tenu de poursuivre son aide financière en attendant que soit rendue la décision au fond.

civils et politiques précité et ce, jusqu'à l'issue du recours de la demanderesse devant le Conseil d'Etat (37).

37. Jugé aussi que l'ordre de quitter le territoire qui ne peut être exécuté matériellement dès lors que le pays d'origine refuse de reconnaître l'intéressé comme l'un de ses citoyens et qu'aucun autre Etat ne le reconnaît comme son ressortissant, ne répond pas à un principe général de bonne administration, celui du raisonnable. Par conséquent, l'intéressé peut, dans de telles circonstances, prétendre à l'aide sociale (38).

38. Jugé aussi que lorsque le rapatriement vers le pays d'origine s'avère impossible et qu'en outre l'obtention d'un titre de séjour peut être raisonnablement envisagée, il y a lieu d'annuler la décision de suppression de l'aide accordée (39).

39. Jugé aussi que les conditions formelles pour pouvoir invoquer un ordre exécutoire de quitter le territoire, au sens de l'article 57, § 2, 1° de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, ne sont pas remplies lorsque la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, qui confirme la décision de refus de séjour prise par le Ministre de l'Intérieur, ne mentionne pas expressément le délai dans lequel l'intéressé doit avoir quitté le territoire (40).

40. Dans un sens défavorable au demandeur d'aide, il a été décidé que la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S. peut, sans déroger à l'article 23 de la Constitution, restreindre l'aide sociale accordée au candidat réfugié dans les limites qu'elle précise, pour autant que celle-ci respecte le droit international. Un Etat n'a pas la charge des étrangers qui ont reçu l'ordre de quitter le territoire après qu'il a été établi que les conditions mises à leur séjour n'étaient plus respectées. L'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale ne porte pas atteinte ni à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme ni à l'article 7 du Pacte international de

New-York du 19 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ni à l'article 13 de la Charte sociale européenne (41).

41. Jugé aussi que la circonstance que le ministère ne procéderait pas dans un délai raisonnable à des mesures d'exécution de l'ordre de quitter le territoire n'autorise pas à penser que le séjour reste régulier et à considérer que le défaut d'exécution de cet ordre constitue un accord tacite pour le maintien de l'intéressé sur le territoire et supprime le caractère irrégulier de son séjour (42).

42. Jugé que l'étranger sous le coup d'un ordre de quitter le territoire et qui a introduit une demande en reconnaissance du statut d'apatride, reste en séjour illégal dans le Royaume, aussi longtemps qu'il n'a pas été statué favorablement sur cette demande et qu'un titre de séjour n'a pas ensuite été délivré. Le fait que l'intéressé n'a pu obtenir de laissez-passer vers son pays d'origine, est indifférent (43).

d) L'annulation des mots «exécutoire» de l'article 57, § 2

1) L'arrêt de la Cour d'arbitrage du 22 avril 1998

43. Par arrêt n° 43/98 du 22 avril 1998 (44), la Cour d'arbitrage a annulé le mot «exécutoire» des troisième et quatrième alinéas de l'article 57, § 2. Dans sa motivation (pour rendre plus discret ce qui ressemble à un revirement de jurisprudence de sa part ?), elle répète que lorsqu'un Etat qui entend limiter l'immigration constate que les moyens qu'il emploie à cet effet ne sont pas efficaces, il n'est pas déraisonnable qu'il ne se reconnaisse pas les mêmes devoirs face aux besoins de ceux, d'une part, qui séjournent légalement sur son territoire (ses nationaux et certaines catégories d'étrangers), et des étrangers, d'autre part, qui s'y trouvent encore après avoir reçu l'ordre de quitter le territoire. En disposant que celui qui a reçu un ordre définitif de quitter le territoire à une date déterminée ne recevra, s'il n'a pas obtempéré, plus d'aide sociale, à

(37) T.T. Bruxelles, 24 septembre 1997, *Rev. dr. étr.*, 1997, p. 388. On observera la tendance de cette décision à exercer un contrôle de conformité de la loi à l'égard de l'article 23 de la Constitution.

(38) C. T. Anvers, 21 janvier 1998, *Chron. D.S.*, 1999, p. 329, note D. VANHEULE. Voy. déjà en ce sens, sous l'empire de la loi précédente, T.T. Bruxelles 28 décembre 1995, *T. Vreemd.*, 1996, p. 163.

(39) T.T. Anvers, 26 juin 1996, J.T.T. 1997 (abrégé), p. 261; *Chron. D.S.*, 1998, p. 336.

(40) C. T. Gand, 2 mars 1998, *Chron. D.S.*, 1998, p. 323.

(41) C.T. Liège, 16 septembre 1997, *J.L.M.B.*, 1998, p. 906. La Cour tend à exercer un contrôle de conformité de la loi à l'égard de l'article 23 de la Constitution.

(42) C.T. Mons, 23 décembre 1997, *J.L.M.B.*, 1998, p. 916.

(43) C.T. Bruxelles, 4 décembre 1997, *Chron. D.S.*, 1998 (abrégé), p. 328.

(44) *Monit.* (2e éd.), 29 avril 1998, p. 13.340; *Act. dr.*, 1998, p. 739, note O. MICHIELS; *J.L.M.B.*, 1998, p. 884, note A. SIMON; *Mouv. comm.*, 1998 (reflet par A. LESTW), p. 317; *Arr. C.A.*, 1998, p. 527; *J.dr. jeun.*, 1998, liv. 176, p. 22, note S. SAROLEA; *T.B.P.*, 1998, p. 670, note F.D.; *Rev. dr. étr.*, 1998, p. 37, note S. GOFFIN; *Chron. D.S.*, 1998, p. 311, note A. ROSEAL; *R.W.*, 1998-1999, p. 95; *T. Vreemd.*, 1998, p. 23; *J.T.T.*, 1999, p. 8. Par un autre arrêt n° 46/98, également du 22 avril 1998 (*Monit.*, 9 juillet 1998, 22 469; *hip. -moniteur-be* 9 juillet 1998; *Arr. C.A.* 1998, p. 571), la Cour constate que les questions préjudicielles qui lui sont posées sont devenues sans objet en raison de son arrêt n° 43/98.

la seule exception de l'aide médicale urgente, le législateur avait utilisé, ainsi que l'a jugé la Cour dans son arrêt n° 51/94 du 29 juin 1994, un moyen dont les effets permettent d'atteindre l'objectif poursuivi, qui est d'inciter l'intéressé à obéir à l'ordre reçu. Ce moyen n'était pas disproportionné à cet objectif dès lors qu'il garantissait que l'intéressé qui souhaitait quitter le territoire de sa propre initiative et qui exprimait cette intention bénéficierait de l'aide sociale durant le délai, limité à un mois, strictement nécessaire pour permettre à l'étranger de quitter le territoire', et de l'aide médicale urgente, sans délai.

44. Toutefois, aux termes de l'arrêt, dès lors que, pour mettre fin à des divergences d'interprétations, le législateur remplace le terme « définitif » par celui d'« exécutoire », l'étranger est privé de l'aide sociale même s'il a introduit un recours en annulation accompagné ou non d'une demande de suspension qui serait pendant devant le Conseil d'Etat. Il appartient à la Cour d'examiner si une telle disposition n'est pas discriminatoire en ce qu'elle porte atteinte, au détriment d'une catégorie de personnes, au droit à l'aide sociale et au droit à l'exercice effectif d'un recours juridictionnel. Dès lors qu'il existe au Conseil d'Etat une procédure permettant de filtrer les recours dilatoires, il est excessif de prévoir, en outre, que sont privés du droit à l'aide sociale, tous les demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée et qui ont reçu, pour ce motif, un ordre de quitter le territoire, alors qu'ils ont attaqué devant le Conseil d'Etat la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides prise en application de l'art. 63/3 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ou celle de la Commission permanente de recours des réfugiés. Etant donné la nature des principes en cause, la mesure attaquée apparaît comme apportant une limitation disproportionnée à l'exercice du droit fondamental à l'aide sociale et au droit à l'exercice effectif d'un recours juridictionnel. Elle viole dès lors les articles 10 et 11 de la Constitution.

45. Le tribunal du travail de Bruxelles, à plusieurs reprises, avait anticipé l'arrêt de la Cour d'arbitrage (45).

46. Celle-ci fut encore saisie d'une question préjudicielle en la matière, mais constatant que la question concernait une éventuelle discrimination résultant d'une circulaire du Ministre de l'Intérieur du 9 octobre 1997 publiée au Moniteur du 14 novembre 1997, elle se déclara incompétente (46).

2) Les effets de l'annulation des mots « exécutoire »

47. L'arrêt de la Cour d'arbitrage détermine lui-même ses effets : l'article 57, §2 ne s'applique pas à l'étranger qui a demandé à être reconnu comme réfugié, dont la demande a été rejetée et qui a reçu un ordre de quitter le territoire, tant que n'ont pas été tranchés les recours qu'il a introduits devant le Conseil d'Etat contre la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides prise en application de l'article 63, § 3 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, ou contre la décision de la Commission permanente de recours des réfugiés.

(45) Voy. T.T. Bruxelles, 24 septembre 1997, *Rev. dr. étr.*, 1997, p. 388, déjà cité; T.T. Bruxelles 1er octobre 1997, *Rev. dr. étr.*, 1997, p. 577: il est évident qu'un étranger, en situation illégale, privé du droit à assurer sa subsistance par son propre travail et du droit à bénéficier d'une aide sociale sera dans l'impossibilité d'exercer les voies de recours qui lui sont offertes par la loi. T.T. Bruxelles, 14 janvier 1998, *Rev. dr. étr.*, 1997, p. 583: la suppression de l'aide sociale suite à un ordre de quitter le territoire, édictée par l'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976, pour n'avoir pas été jugée discriminatoire par la Cour d'arbitrage, ne peut cependant pas priver le requérant de la substance même des garanties d'un procès équitable dans un délai raisonnable et de l'exercice d'un recours effectif contre la décision du C.P.A.S., au sens des art. 61 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'application des articles 61 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme interdit au tribunal, si le requérant a introduit et instruit les recours qui lui sont ouverts par la loi du 15 décembre 1980, de le priver, pendant la durée de l'examen du recours qu'il a porté devant le Conseil d'Etat contre l'ordre de quitter le territoire dont il a fait l'objet, d'une aide sociale dont la nécessité matérielle n'a à aucun moment été remise en question par le C.P.A.S. qui n'avance, aujourd'hui pas plus qu'hier, aucun fait venu modifier son état de besoin. Il y a lieu par conséquent d'écarter l'application de l'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 et d'examiner le fond de la demande d'aide sociale. La cour du travail de Bruxelles venait quant à elle de décider à tort que la Convention européenne des droits de l'homme ne peut être invoquée à l'appui d'une demande d'aide sociale pendant l'exercice d'un recours au Conseil d'Etat, son champ d'application étant limité aux personnes relevant de la juridiction internationale des Etats signataires. Les demandeurs d'aide ne démontreraient pas en quoi la violation alléguée des articles 3, 6 et 13 de ladite Convention leur ouvrirait le droit à l'aide sociale, et surtout en quoi une telle violation serait directement opposable au C.P.A.S. (C.T. Bruxelles, 8 janvier 1998, *Chron. D.S.*, 1998, p. 317). On ne peut que s'étonner du fait que la Cour semble estimer que la Convention européenne ne pourrait pas être invoquée par un étranger en séjour illégal; celui-ci relève de la juridiction de la Belgique et bénéficie sans aucun doute de la protection du traité, en vertu de l'article 1er de celui-ci.

(46) *Monit.*, 8 juin 1999, p. 21355. La circulaire concernait le sort à réserver aux étrangers qui introduisent une demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur la base de l'article 9, § 3 de la loi du 15 décembre 1980.

48. On rappellera qu'en vertu de l'article 9, § 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les arrêts d'annulation rendus ont l'autorité absolue de la chose jugée à partir de leur publication au *Moniteur belge* (47). L'annulation a en principe un effet rétroactif (48).

49. Le Secrétaire d'Etat à l'intégration sociale a estimé devoir prendre une circulaire suite à l'arrêt rendu par la Cour d'arbitrage (49). Il y précise les limites de son application: *«Il ne s'agit donc que des étrangers ayant introduit une demande d'asile, c'est-à-dire des étrangers qui souhaitent obtenir le statut de réfugié et qui ont fait une déclaration dans ce sens, à l'exclusion de toute autre catégorie d'étrangers. De plus, les recours introduits auprès du Conseil d'Etat en annulation et éventuellement en suspension doivent être introduits exclusivement contre les décisions négatives du C.G.R.A. ou de la C.P.R.R. Par une décision négative, le C.G.R.A. confirme la décision initiale de l'Office des étrangers de rejeter la demande d'asile comme non-recevable. Par une décision négative, la C.P.R.R. déclare la demande de reconnaissance du statut de réfugié politique (sic) non fondée. Cela signifie donc que l'arrêt de la Cour d'arbitrage n'est pas d'application à tout autre recours. Le recours introduit, par exemple, contre l'ordre de quitter le territoire (une annexe 26bis de nouveau en vigueur suite à une décision négative du C.G.R.A., une annexe 13 délivrée par une commune sur demande de l'Office des étrangers suite à une décision négative de la C.P.R.R., ...), contre une décision négative relative à une demande de séjour pour motifs humanitaires sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ou encore contre un avis négatif suite à une demande en révision, ne tombe pas sous l'application de l'arrêt de la Cour d'arbitrage. Pour tous ces cas, la situation reste donc inchangée».*

50. Le Secrétaire d'Etat a sans doute raison en ce qui concerne les effets immédiats de l'arrêt, puisque celui-ci précise lui-même qu'il vise la situation de l'étran-

(47) Sur l'inadéquation de l'expression, les effets de l'annulation dépassant les effets de l'autorité de la chose jugée, voy. M. UYTENDAELE, *Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 1997, n° 494. Jugé ainsi que le défendeur ne contestant pas l'existence des recours utiles devant le Conseil d'Etat et ne faisant pas valoir que ces recours ont été tranchés, l'aide sociale est due aux demandeurs (T. T. Neufchâteau, 25 mai 1998, *J. dr. jeun.* 1998, liv. 179, p. 41).

(48) Voy. C.T. Liège, 15 février 1999, R.G. n° 5506/96, C.P.A.S. de Couvin/SIMONYAN, inédit; C.T. Liège, 28 avril 1999, R.G. n° 26.889/98, MAABA KABOMBO/C.P.A.S. de Huy, inédit. Voy. toutefois aussi l'article 8, alinéa 2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 qui permet à la Cour d'arbitrage d'indiquer, par voie de disposition générale, ceux des effets des dispositions annulées qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine. Dans le cas présent, la Cour n'a pas fait usage de ce pouvoir.

(49) Circulaire du 9 décembre 1998, *Monit.* 12 décembre 1998, p. 39 780.

ger qui a introduit un recours devant le Conseil d'Etat contre la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou contre la décision de la Commission permanente de recours des réfugiés. La motivation de la décision de la Cour d'arbitrage, qui s'appuie sur le droit à l'exercice effectif d'un recours, laisse cependant entendre que la même solution doit s'appliquer à tous les recours introduits par des étrangers en séjour illégal, dès lors qu'existe un filtre des recours dilatoires. Tel serait manifestement le cas, contrairement à ce que dit le Secrétaire d'Etat, pour tout autre recours en annulation ou en suspension devant le Conseil d'Etat.

51. Jugé que le recours introduit contre la décision du Ministre de l'Intérieur, ou de son délégué, de refuser de prendre en considération une déclaration de réfugié ne se confond nullement avec les recours prévus par l'article 57/6 de la loi du 15 décembre 1980, dont l'effectivité doit être garantie, ce qui motive l'arrêt de la Cour d'arbitrage. La nouvelle déclaration de réfugié des parties appelantes n'est pas en droit un recours contre un ordre de quitter le territoire, notifié régulièrement par application de l'article 88bis, § 2, alinéa 2 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 (50).

3) La procédure en rétractation et le nouveau recours contre les décisions des C.P.A.S.

52. En application de l'article 16 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les décisions passées en force de chose jugée rendues par les juridictions du travail sur la base du mot «exécutoire» de l'article 57, §2 de la loi organique des centres publics d'aide sociale pouvaient faire l'objet d'une demande en rétractation à la demande de ceux qui y auront été parties ou dûment appelés. Dans les limites de la rétractation, le juge peut rendre une décision nouvelle en se fondant sur une autre cause ou sur une qualification juridique différente d'un fait ou d'un acte invoqué à l'appui de la décision entreprise. La demande en rétractation est portée devant la juridiction qui a rendu celle-ci.

53. L'article 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 prévoit que les actes et règlements des diverses autorités administratives fondés sur une disposition annulée par la Cour d'arbitrage peuvent faire l'objet des recours administratifs et juridictionnels organisés à leur encontre, nonobstant l'écoulement des délais prévus par les lois et règlements particuliers. Ceci signifie que les décisions des C.P.A.S. basées sur le mot «exécutoire» annulé pouvaient faire l'objet d'un nouveau recours devant le tribunal du travail.

(50) C.T. Liège, 4 mai 1999, R.G. n° 27.900/99, AFIZI/C.P.A.S. de Huy, inédit.

54. Toutefois, tant pour ce qui concerne la rétractation que l'introduction de ce recours, la demande est formée à peine de déchéance dans les six mois de la publication de l'arrêt de la Cour d'arbitrage au *Moniteur belge*, soit, pour ce qui concerne l'arrêt du 22 avril 1998, au plus tard le 29 octobre 1998 et en ce qui concerne l'arrêt du 21 octobre 1998 au plus tard le 29 juin 1999.

55. La seule décision en la matière semble être celle qui a été prise par la cour du travail de Liège le 27 juillet 1999 (51). Les demandeurs demandent l'aide sociale pour une période déterminée durant laquelle elle leur avait été refusée. Toutefois, cette période est partiellement antérieure à la mise en vigueur de la loi du 15 juillet 1996 dont le terme «exécutoire» a été annulé par la Cour d'arbitrage. Les demandeurs articulent en outre divers moyens visant à faire réexaminer l'ensemble de leur droit à l'aide sociale, dont un autre arrêt de la Cour d'arbitrage rendu sur question préjudicielle. La cour du travail de Liège rappelle en substance, à juste titre, que l'action en rétractation ne peut étendre l'objet du litige sur lequel il a été statué par une décision coulée en force de chose jugée, et qu'elle est tenue de n'examiner que les conséquences de l'annulation de la loi. Elle fait droit à la demande de rétractation et ordonne une réouverture des débats au sujet de divers éléments de fait.

Section III

Autres dispositions de la loi du 15 juillet 1996 applicables aux (candidats) réfugiés

56. La loi du 15 juillet 1996 contient aussi diverses dispositions relatives à la nature de l'aide sociale ou à la compétence *ratione loci* des C.P.A.S. pour certains étrangers qui choisissent (?) ou sont contraints de vivre dans des centres fermés, ou se sont vu désigner un lieu obligatoire d'inscription en vertu du «plan de répartition». Ainsi, en vertu de l'article 57ter de la loi du 8 juillet 1976, l'aide sociale n'est pas due par le centre lorsque, de son propre chef ou obligatoirement en exécution d'une décision administrative, le demandeur d'asile ou l'étranger dont la qualité de réfugié n'a pas été reconnue séjourne dans un centre chargé par l'Etat de lui assurer l'aide nécessaire pour mener une vie conforme à la dignité humaine (52).

57. Par dérogation à l'article 57, § 1er, le demandeur d'asile auquel a été désigné comme lieu obligatoire d'inscription, en application de l'article 54 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, un centre que l'Etat organise ou un lieu où une aide est fournie à la demande de l'Etat et à ses frais, ne peut obtenir l'aide sociale que dans ce centre ou dans ce lieu. Cette aide sociale dont le Roi peut fixer les modalités, doit permettre à l'intéressé de mener une vie conforme à la dignité humaine (53). Le Roi peut, pour les périodes qu'il détermine, rendre cette disposition applicable à d'autres catégories de demandeurs d'asile.

58. La Cour d'arbitrage a décidé, à propos de l'article 57ter, qu'un centre public d'aide sociale n'est pas affecté défavorablement dans sa situation par une réglementation qui dispense les centres publics d'aide sociale de l'obligation

(51) R.G. n° 25.838/97, inédit. Cette décision qualifie aussi les candidats réfugiés de «politiques».

(52) On suppose que les centres chargés du respect de la dignité humaine sont ceux que la Fédération internationale des droits de l'homme a accusé de violer les droits élémentaires. Voy. notamment *Le Soir* du 26 mai 1999.

(53) Le C.P.A.S. compétent pour payer l'aide sociale au demandeur d'asile est le C.P.A.S. du lieu d'inscription obligatoire et non le C.P.A.S. de la résidence effective. L'imposition d'un nouveau lieu d'inscription obligatoire n'a pas d'effet rétroactif: C. T. Bruxelles, 12 décembre 1996, *T. Vreemd.*, 1997 (abrégé), p. 76.

d'assurer une aide sociale à certaines catégories de demandeurs d'asile et qui impose cette obligation aux centres et lieux organisés par l'Etat ou financés par lui. Par ailleurs, un C.P.A.S. n'est pas affecté directement et défavorablement par une disposition qui indique de manière générale à quelles exigences doit répondre l'aide sociale assurée par d'autres établissements (54).

59. La Croix-Rouge de Belgique et les associations qui satisfont aux conditions fixées par le Roi, peuvent être chargées par le Ministre qui a l'intégration sociale dans ses attributions, de dispenser l'aide sociale à des demandeurs d'asile, aux frais de l'Etat, selon des règles fixées par contrat.

60. L'article 57ter de la loi du 8 juillet 1976 a trait à l'aide dispensée directement par l'Etat. Actuellement, cette aide s'effectue de la manière suivante:

- hébergement dans deux établissements du Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement, situés au Petit-Château et à Florennes;
- hébergement dans les centres d'accueil de la Croix-Rouge, subsidiés à cette fin par l'Etat;
- aides dispensées ou hébergements par certaines associations sans but lucratif, faisant partie de l'Association des maisons d'accueil (A.M.A.) et de l'A.S.B.L. Thuislozenzorg.

L'Etat choisit lui-même qui il admet dans les centres. Dans le cadre du plan de répartition, le Ministre de l'Intérieur peut désigner, en vertu de l'article 54 de la loi du 15 décembre 1980, un centre d'accueil de l'Etat ou subsidié par l'Etat, comme lieu d'inscription obligatoire. Cette disposition n'implique aucunement que le demandeur d'asile doive obligatoirement résider dans le centre désigné. Tant que la désignation d'un centre déterminé comme lieu d'inscription obligatoire est valable, il ne peut toutefois obtenir de l'aide qu'à cet endroit.

61. Le candidat réfugié doit s'adresser au C.P.A.S. de la commune où il est inscrit au registre des étrangers ou d'attente. À défaut, ce sont les règles générales qui s'appliquent et le C.P.A.S. compétent est celui du lieu où se trouve la personne qui a besoin d'aide (55).

(54) C.A. n° 38/97, 8 juillet 1997, *Monit.*, 19 juillet 1997, p. 18.958; Arr. C.A., 1997, p. 525, T. Vreemd., 1997, p. 378.

(55) T.T. Bruxelles, 22 novembre 1995, *Rev. dr. étr.*, 1995 (abrégé), p. 629.

Conclusions

62. Les réfugiés ont droit au minimum de moyens d'existence, et il se pourrait que les demandeurs d'asile y aient droit également en application de la Convention européenne des droits de l'homme. Les demandeurs d'asile et les réfugiés reconnus ont droit à l'aide sociale *sensu stricto* au même titre que les ressortissants belges. Les controverses se cristallisent au sujet des droits des candidats auxquels le statut est refusé, et plus généralement autour des étrangers en séjour illégal. Il est somme toute rare qu'une question juridique donne lieu à tant de controverses jurisprudentielles et à autant d'efforts souvent maladroits pour légiférer adéquatement. C'est que la matière touche aux fondements mêmes de notre ordre juridique, aux principes généraux sur lesquels nos démocraties tentent de se bâtir. Sacré Kant, qui ne savait pas, au lendemain de la Révolution française, matrice de nos Etats modernes, qu'il allait trouver les mots qui ont influencé le législateur de 1976 lorsqu'il consacrait le droit à l'aide sociale, ceux de *respect* et de *dignité humaine*: «Or la législation même qui détermine toute valeur doit avoir précisément pour cela une dignité, c'est-à-dire une valeur inconditionnée, incomparable, que traduit le mot de *respect*, le seul qui fournisse l'expression convenable de l'estime qu'un être raisonnable en doit faire. L'autonomie est donc le principe de la dignité de la nature humaine et de toute nature raisonnable» (56). Ces principes sont mis à l'épreuve d'un des problèmes les plus abyssaux sur lesquels s'ouvre le XXI^e siècle : la pauvreté et ses dimensions internationales. Le réflexe des pouvoirs publics, largement cautionné par la jurisprudence de la Cour de cassation et dans une moindre mesure par la Cour d'arbitrage, est empreint de réalisme : la Belgique ne veut pas accueillir toute la misère du monde. Mais elle a écrit dans ses traités, dans sa Constitution et dans ses lois que la dignité humaine est inviolable et qu'elle appartient à tout homme, fût-il étranger et clandestin... Quoiqu'en disent les cours suprêmes, l'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976, d'une part, l'article 1^{er} de la loi organique, l'article 23 de la Constitution et les traités relatifs aux droits fondamentaux, d'autre part, demeurent

(56) E. KANT, *Fondements de la métaphysique des mœurs*, tr. Fr.V. DELBOS, éd. Librairie Delagrave, 1980, p. 162.

à l'évidence antinomiques. Alors les juridictions du fond, les praticiens, plus proches des hommes et des femmes qui ont des noms et des visages, et fondamentalement les justiciables démunis eux-mêmes, se battent avec les armes du droit pour qu'il n'y ait pas deux dignités humaines : celle de ceux qui ont le droit de résider entre Ostende et Arlon, et celle de tous les autres. Y parviendront-ils ? Peut-être le principe de respect d'une dignité égale est-il intenable en droit ? L'histoire n'est certes pas finie, et elle nous le dira.

Bibliographie

BERTELS, J., «La nouvelle structure d'accueil pour demandeurs d'asile. Les modifications apportées à la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale», *Mouv. comm.*, 1996, pp. 642-643.

BLERO, B., «Réfugiés», *Rev. b. dr. intern.*, 1995, pp. 657-667.

DENYS, L., «Het begrip 'definitief bevel om het grondgebied te verlaten' in artikel 57, § 2 van de Organieke O.C.M.W.-Wet, note sous C. trav. Bruxelles 5 mai 1994, *T.Vreemd.*, 1994, pp. 266-270.

DUMONT, M., «Les frontières de l'aide sociale ou les limites de la solidarité à l'égard des candidats-réfugiés», note sous Cass. 4 décembre 1995, *R.R.D.*, 1995, pp. 509-523, note sous C.T. Bruxelles, 15 février 1996, *R.R.D.*, 1996, pp. 333-334.

ELLOUZE, M., «Aide sociale et étranger en séjour illégal», note sous C.T. Liège 24 octobre 1997, *J.L.M.B.*, 1998, p. 915.

ELLOUZE, M., «Aide sociale et ordre de quitter le territoire», note sous C.T. Liège 24 juin 1994, *J.L.M.B.*, 1995, pp. 674-676.

FOBLETS, M.-Cl. et BERNARD, F., «L'aide sociale aux étrangers en séjour illégal : la saga de l'ordre «définitif» de quitter le territoire de l'article 57, § 2 de la loi organique des centres publics d'aide sociale du 8 juillet 1976», *R. Cass.*, 1996, p. 289.

F.S.A., «Réfugiés contre C.P.A.S.: c'est gagné ?», *J. dr. jeun.*, 1989, liv. 1, p. 32.

FUNCK, J.-F., «La Cour de cassation et l'ordre définitif de quitter le territoire», note sous Cass., 4 septembre 1995, *J.L.M.B.*, 1996, p. 8.

FUNCK, J.-F., «Asile et aide sociale», *Rev. dr. étr.*, 1996, pp. 601-605.

FUNCK, J.-F., «Le CPAS et les étrangers», *Les missions des centres publics d'aide sociale, Questions d'actualité*, pp. 77-100.

FUNCK, J.-F., «La Cour de cassation et l'ordre «définitif» de quitter le territoire», note sous Cass. 4 septembre 1995, *J.L.M.B.*, 1996, pp. 8-11.

GEERTS, M., «Het begrip 'definitief bevel' overeenkomstig artikel 57, § 2 O.C.M.W.-Wet», note sous Cass., 4 décembre 1995, *A.J.T.*, 1995-96, pp. 485-487.

GEERTS, M., VAN HAMERSVELD, F., VAN BUGGENHOUT, B., «Het nieuwe artikel 57, § 2 O.C.M.W.-Wet. De maatschappelijke dienstverlening aan illegalen: dringende medische hulp of voortgezette werkelijke steun», *R.D.S.*, 1996, pp. 489-528.

GOFFIN, S., «Bref commentaire de l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 22 avril 1998 en ce qu'il modifie l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale», note sous C.A. n° 43/98, 22 avril 1998, *Rev. dr. étr.*, 1998, pp. 51-55.

GROUWELS, M., «De maatschappelijke dienstverlening na het arrest 43/98 van het arbitragehof van 22 april 1998», *T.Vreemd.*, 1998, pp. 1-6.

GROUWELS, M., «Les réfugiés et le C.P.A.S.», *Dr.Q.M.*, 1995, liv. 7, pp. 15-31.

GROUWELS, M., «Onthaal van asielzoekers na de wetswijziging. Steunverlening na betekening van een bevel om het grondgebied te verlaten», *T.Vreemd.*, 1997, pp. 177-193.

LIETAERT, B., «Hebben nog niet uitgeprocedeerde asielzoekers recht op gelijke bijstand?», *De Gem.*, 1997, pp. 103-108.

MICHIELS, O., «L'application de l'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale», note sous Cass., RG S.94.0133.F, 4 septembre 1995, *J.T.T.*, 1996, pp. 47-49.

MICHIELS, O., «Quand le droit à l'aide sociale flirte avec le droit à l'exercice effectif d'un recours juridictionnel», note sous C.A. n° 43/98, 22 avril 1998, *Act. dr.*, 1998, pp. 766-773.

NEYT, K., «Herbergzame en onherbergzame vreemdelingen: grote verschillen al naar gelang de categorie van vreemdeling! Een vervolghet verhaal over de Belgische steunverlening aan vreemdelingen», *De Gem.*, 1997, 1ère partie, pp. 21-27 et 100-101.

NYS, M., «Du droit à l'aide sociale et des demandeurs d'asile, mineurs d'âge», note sous T.T. Bruxelles 28 février 1996, *J. dr. jeun.*, 1996, pp. 297-299.

NYS, M., «Le droit à l'aide sociale et l'ordre définitif de quitter le territoire», note sous T.T. Nivelles 20 septembre 1994, *Rev. dr. étr.*, 1994, pp. 355-360.

NYS, M., «Les limites *ratione temporis* et *ratione loci* du droit à l'aide sociale pour les candidats réfugiés : lecture des textes et examen de la jurisprudence», *Rev. dr. étr.*, 1995, pp. 519-541.

NYS, M., «Minimex et aide sociale : question de nationalité?», *Rev. dr. étr.*, 1993, pp. 3-21.

PIETERS, E., «L'aide sociale aux étrangers en séjour illégal : questions nouvelles suscitées par l'article 57, § 2 nouveau de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale», *Rev. b. séc. soc.*, 1998, pp. 159-180.

POPPE, I., «De sociale zekerheid en de (kandidaat) vluchteling», in *Vreemdelingen en Sociale Zekerheid, Vreemdelingen en Sociale Zekerheid*, Instituut voor Sociaal Recht. Faculteit Rechtsgeleerdheid K.U. Leuven, Mys & Breesch, Gand, 1996, pp. 23-44.

POPPE, I., «Zijn asielvragers ongewenste gasten of volwaardige burgers? Reactie van het Overlegcentrum voor Integratie van Vluchtelingen», *De Gem.*, 1997, pp. 574-576.

PUT, J., «O.C.M.W.-dienstverlening aan illegale vreemdelingen», note sous C.E. n° 37.048, 22 mai 1991, *T.Vreemd.*, 1992, p. 157.

ROSEAU, A., «Existe-t-il un droit à l'aide sociale pour les étrangers en séjour illégal?», note sous C.A. n° 43/98, 22 avril 1998, *Chron. D.S.*, 1998, pp. 313-314.

SAROLEA, S., «Aide sociale aux étrangers en situation illégale : les droits de l'homme en quête d'effectivité», *J.T.*, 1998, pp. 345-354.

SAROLEA, S., «L'annulation du terme 'exécutoire' dans les alinéas 3 et 4 de l'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S. modifié par l'article 65 de la loi du 15 juillet 1996», note sous C.A. n° 43/98, 22 avril 1998, *J. dr. jeun.*, 1998, liv. 176, pp. 23-25.

SIMON, A., «La Cour d'arbitrage et l'ordre 'exécutoire' de quitter le territoire», note sous C.A. n° 43/98, 22 avril 1998, *J.L.M.B.*, 1998, pp. 896-900.

STOKX, R., «De sociale zekerheid en de illegaal», *Vreemdelingen en Sociale Zekerheid*, Instituut voor Sociaal Recht. Faculteit Rechtsgeleerdheid K.U. Leuven, Mys & Breesch, Gand, 1996, pp. 45-61.

STOKX, R., «Uitspraak Arbitragehof zorgt voor extra verwarring. Steun aan illegalen verstrengd of toch niet?», *De Gem.*, 1998, liv. 6-7, pp. 33-36.

VAN KEIRSBILCK, B., «Inscription des candidats réfugiés politiques au registre communal : compétence et obligations des C.P.A.S. en la matière», note sous T.T. Bruxelles 8 septembre 1995 et T.T. Namur, 28 juillet 1995, *J. dr. jeun.*, 1995, pp. 415-416.

VANHEULE, D., «Het bevel om het grondgebied te verlaten: juridische of feitelijke uitvoerbaarheid?», note sous C.T. Anvers, 21 janvier 1998, *Chron. D.S.*, 1998, pp. 335-336.

VIRON, I., NYS, M., «L'article 18bis et le droit à l'aide sociale des candidats réfugiés», *Rev. dr. étr.*, 1994, pp. 390-396.

WYNDAU, S., note sous Cass. 7 novembre 1996, *Journ. proc.*, 1996, liv. 315, p. 31.

X., «L'aide sociale aux demandeurs d'asile», *Mouv. comm.*, 1995, pp. 629-631.

X., «L'aide sociale aux étrangers», *Mouv. comm.*, 1996, pp. 574-580.